

## ***Il soccorso della pandemia COVID-19 alla transizione del sistema di gestione dei rifiuti verso il Green new deal.***

**di Silvia BRAGHETTA e Raffaella EVANGELISTA\***

**ABSTRACT:** *This paper studies the impacts that the health emergency has had on the waste management system at a time of important change in the European economy. In fact, we go from a linear model of economy to a circular model. This document also highlights food for thought for new strategies that foster change.*

**SOMMARIO:** **1.** Il servizio di gestione dei rifiuti. **2.** I rifiuti ai tempi della pandemia. **3.** Gestione rifiuti e economia circolare ai tempi del COVID-19. **4.** Conclusioni.

### **1. Il servizio di gestione dei rifiuti.**

L'anno 2020 è stato caratterizzato dal diffondersi di un virus, denominato Sars-Cov-2 (di seguito COVID-19), che ha imposto un radicale cambiamento nello stile di vita e nella modalità di svolgimento del lavoro di tutta la popolazione mondiale.

Al fine di contenerne la diffusione, l'Unione europea, in sinergia con gli Stati membri, ha messo in campo una serie di azioni e misure a sostegno di tutti i settori colpiti dalla pandemia.

Il diritto europeo, per il settore dei rifiuti anch'esso colpito, riconosce la protezione della salute umana come principio fondamentale e l'esistenza di elementi di flessibilità per rispondere ai rischi constatati per la salute umana<sup>1</sup>. Spetta, poi, agli Stati membri adottare misure più adeguate per conseguire i prefissati obiettivi. La Commissione europea ha, infatti, evidenziato che la corretta gestione dei rifiuti è tra i servizi essenziali alla base del benessere dei cittadini e che, pertanto, garantire la continuità anche durante la crisi da pandemia è cruciale per la salute, per l'ambiente e per l'economia circolare<sup>2</sup>.

---

\* Silvia Braghetta, esperto Sogesid S.p.A. in distacco presso il Ministero per la transizione ecologica; Raffaella Evangelista. Advisor presso le pubbliche amministrazioni

<sup>1</sup> Commissione europea, "Gestione dei rifiuti nel contesto dell'emergenza coronavirus" del 14 aprile 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/template\\_it\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/template_it_0.pdf).

<sup>2</sup> T. RONCHETTI, M. MEDUGNO, *Gestione ambiente "in pandemia": provvedimenti d'urgenza e nodi al pettine*, in *Ambiente e sviluppo*, 2020, 5, p. 367.

È stato necessario, per tale motivo, introdurre disposizioni per una sicura gestione dei rifiuti urbani prodotti dai cittadini contagiati dal virus, trattare una maggiore quantità di rifiuti sanitari, qualificare correttamente i dispositivi di protezione individuale, nonché assicurare la corretta circolazione dei rifiuti, dalla raccolta al riciclaggio o ad altre forme di trattamento.

Nel rinviare al paragrafo successivo l'analisi delle scelte emergenziali adottate dall'Italia al fine di garantire la corretta gestione dei rifiuti, in un momento storico delicato che, purtroppo, ha richiesto uno sforzo particolare per prevenire o ridurre le interruzioni del servizio pubblico per carenza di personale, è necessario porre l'attenzione alla normativa nazionale.

In questo complesso quadro storico, anche il Governo italiano è stato costretto ad adottare una complessa e inaspettata legislazione emergenziale necessaria per contenere e neutralizzare il diffondersi del contagio e garantire la corretta funzionalità dei servizi essenziali alla cittadinanza, quali la gestione dei rifiuti. Le scelte adottate sono state tutte finalizzate ad assicurare un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente in sinergia con le misure intraprese dall'Unione europea.

La gestione dei rifiuti, peraltro, rientra tra i servizi essenziali della società e per questo è stato necessario intervenire con una normazione *ad hoc* per affrontare il delicato momento.

Il servizio di gestione dei rifiuti, disciplinato dalla Parte IV, del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, costituisce attività di pubblico interesse, così come previsto dall'articolo 177, comma 2, del D.Lgs. n. 152 del 2006, ed è un servizio pubblico inteso come quale complesso di attività prestate nei riguardi degli utenti per il soddisfacimento di bisogni collettivi.

Per comprendere come funziona il predetto servizio è necessario conoscere la classificazione dei rifiuti vigente prima delle modifiche introdotte con il recepimento delle direttive comunitarie avvenuto nel corso del 2020. Con il termine rifiuto, così come definito dall'articolo 183, comma 1, lett. a), si intende qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi.

L'articolo 183, comma 1, lett. o), del d.lgs. n. 152 del 2006 definisce la gestione dei rifiuti come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario.

I rifiuti, secondo quanto disposto dal successivo articolo 184, comma 1, del d.lgs. 152 del 2006, sono classificati secondo l'origine in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi. La classificazione viene poi completata attribuendo al rifiuto il codice più idoneo dell'Elenco Europeo dei Rifiuti (EER), in base alle attività e ai processi che hanno generato il rifiuto ed in base alle sue caratteristiche di pericolo. Conoscere la natura dei rifiuti consente di individuarne e programmarne la corretta gestione.

Per cercare di debellare questo virus, una tra le misure che sin da subito sono state imposte a livello mondiale è stato l'utilizzo di dispositivi di protezione personale (mascherine e guanti) il cui utilizzo è ed è stato ampiamente diffuso, soprattutto nelle azioni quotidiane non direttamente collegate all'attività lavorativa.

L'articolo 74 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 definisce i dispositivi di protezione individuale come «qualsiasi attrezzatura destinata ad essere indossata e tenuta dal lavoratore allo scopo di proteggerlo contro uno o più rischi suscettibili di minacciarne la sicurezza o la salute durante il lavoro, nonché ogni complemento o accessorio destinato a tale scopo».

Nell'attuale contesto, ogni qualvolta si utilizzi il termine "dispositivo di protezione individuale", si fa riferimento alle mascherine e guanti, a prescindere dallo specifico scopo, utilizzo e tipologia. L'utilizzo improprio del termine non consente il pieno rispetto della definizione normativa. Ad esempio, in base alla normativa vigente, non sono dispositivi di protezione individuale le "mascherine chirurgiche" o "igieniche" sprovviste del filtro di cui alla norma UNI EN 14683, comunemente impiegate in ambito sanitario e nell'industria alimentare. Queste, infatti, appartengono alla categoria dei dispositivi medici e non proteggono l'operatore, bensì il paziente o l'alimento dalle possibili contaminazioni.

Nel panorama pandemico hanno assunto grande rilievo anche i rifiuti sanitari.

I rifiuti sanitari sono disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica del 15 luglio 2003, n. 254, rubricato Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'art. 24 della legge 31 luglio 2002, n. 79, richiamato dall'articolo 227, comma 1, lett. b), del d.lgs. 152 del 2006, nel quale sono identificati sulla base del rischio connesso alla loro infettività ed in base a tale distinzione sono stabilite le differenti modalità di smaltimento. Il citato articolo 227, dispone che «restano ferme le disposizioni speciali, nazionali e comunitarie relative alle altre tipologie di rifiuti ed in particolare quelle riguardanti:...b) rifiuti sanitari...».

Il d.P.R. individua in termini generali, all'articolo 2, i rifiuti sanitari come i rifiuti, elencati a titolo esemplificativo negli Allegati I e II, che derivano da strutture pubbliche e private, individuate ai sensi del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 che svolgono attività medica e veterinaria di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione e di ricerca ed erogano le prestazioni di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833 e suddivide gli stessi in diverse tipologie. Il d.P.R. definisce, inoltre, la categoria dei rifiuti sanitari assimilati ai rifiuti urbani e i rifiuti speciali, prodotti al di fuori delle strutture sanitarie, che come rischio risultano analoghi ai rifiuti pericolosi a rischio infettivo.

La suindicata normativa deve, comunque, coordinarsi con le norme regolamentari e tecniche attuative del d.lgs. n. 152 del 2006 che disciplinano la gestione dei rifiuti. Resta, infatti, vigente, per espresso richiamo dell'articolo 4 del d.P.R., la suddivisione dei rifiuti secondo l'origine e secondo la pericolosità. Per quanto attiene all'origine i dispositivi di protezione individuale utilizzati in ambito sanitario, già in condizioni ordinarie, seguono un flusso proprio in quanto sono classificati come rifiuti pericolosi a rischio infettivo. In particolare, poiché la categoria dei rifiuti in esame è caratterizzata dai requisiti della "pericolosità" e della "infettività"; importante è individuare i criteri sulla base dei quali verificare l'esistenza di tali caratteristiche.

Il requisito della "pericolosità" si desume dall'art. 184, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, invece, per quanto riguarda il requisito della "infettività", si rimanda alla definizione fornita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, secondo la quale «i rifiuti infetti vengono definiti come quei rifiuti che contengono agenti patogeni in quantità o concentrazioni sufficiente tale che l'esposizione ad essi potrebbe provocare una malattia».

Dunque, vi è un rapporto di specialità tra la disciplina del d.P.R. 15 luglio 2004, n. 254 e quella generale sui rifiuti che sarà applicabile in tutti i casi non disciplinati dal d.P.R. 254/2003.

## **2. I rifiuti ai tempi della pandemia.**

A seguito della pandemia da COVID-19, la prima esigenza connessa alla gestione dei rifiuti è stata proprio la necessità di dettare modalità operative improntate sul principio di cautela per la gestione dei rifiuti urbani extra ospedalieri.

A tal fine, è stato redatto da parte dell'Istituto superiore di sanità il documento *"Rapporto ISS COVID-19 n. 3/2020 Indicazioni ad interim per la gestione dei rifiuti urbani in relazione alla trasmissione dell'infezione da virus SARS-CoV-2."*,

in una prima versione del 14 marzo 2020, in seguito aggiornata al 31 marzo 2020 e poi al 31 maggio 2020.

Il documento ha individuato due diverse modalità di gestione dei rifiuti urbani. Secondo l'Istituto Superiore di Sanità, la soluzione ideale per la gestione dei rifiuti urbani prodotti nelle abitazioni in cui soggiornano soggetti positivi al tampone in isolamento o in quarantena obbligatoria, è di considerarli equivalenti a quelli generati in una struttura sanitaria, come definiti dal d.P.R. n. 254/2003 e, pertanto, gestiti con le stesse modalità dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo. Tuttavia, tale soluzione è risultata di difficile applicazione, soprattutto nelle zone con alta incidenza di soggetti affetti da COVID-19, in quanto richiede la capacità di organizzare un circuito di raccolta dedicato che preveda contratti con aziende specializzate nella raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti a rischio infettivo.

Sulla base di tali considerazioni l'Istituto superiore di sanità ha individuato una seconda possibilità operativa, fornendo specifiche raccomandazioni per la gestione dei rifiuti dei soggetti positivi al COVID-19, in isolamento o in quarantena, che consiste essenzialmente nella sospensione della raccolta differenziata per tutti i rifiuti domestici che quindi, indipendentemente dalla loro natura, sono equiparati a rifiuti indifferenziati e, pertanto, raccolti e conferiti insieme. È stata, altresì, individuata un'ulteriore precauzione che consiste nel "doppio sacchetto" per mascherine e guanti che prima di essere introdotti nel sacco dei rifiuti indifferenziati devono essere a loro volta inseriti in una busta. Situazione differente, invece, è stata delineata per la gestione dei rifiuti urbani prodotti in abitazioni dove non soggiornano soggetti positivi al tampone in isolamento o in quarantena obbligatoria. Le raccomandazioni dell'Istituto sono state quelle di mantenere le modalità di raccolta e le procedure in vigore nel territorio di appartenenza, non interrompendo la raccolta differenziata, con la sola accortezza, sempre a scopo cautelativo, di smaltire mascherine e guanti eventualmente utilizzati nei rifiuti indifferenziati.

Ne consegue, quindi, che dall'inizio della pandemia risulta di fatto sospesa la raccolta differenziata dei rifiuti prodotti nelle abitazioni in cui soggiornano soggetti positivi al COVID-19, in isolamento o in quarantena, a meno dei casi in cui sia possibile effettuare un sistema di raccolta dedicato che gestisca rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo secondo le modalità del d.P.R. n.254/2003. Allo scopo di fornire maggiori indicazioni sulla gestione di questi rifiuti "infetti", è intervenuto anche il Consiglio del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente che, in data 23 marzo 2020, ha pubblicato un documento recante

“*Prime indicazioni generali per la gestione dei rifiuti – emergenza COVID-19*” per l’individuazione di misure operative per le fasi successive alla raccolta, al fine di garantire un’alta protezione degli operatori e l’esclusione di problemi derivanti dal mancato trattamento dei rifiuti stessi. Il documento ha chiarito che i rifiuti urbani indifferenziati, ivi compresi fazzoletti, mascherine e guanti, sono classificati con il codice EER 200301<sup>3</sup> e ha indicato un ordine di priorità nelle attività di smaltimento. Ha stabilito, infatti, che i rifiuti provenienti da abitazioni in cui sono presenti soggetti positivi al tampone siano prioritariamente avviati a incenerimento senza alcun trattamento preliminare ovvero, laddove tale modalità di gestione non possa essere attuata, avviati a impianti di trattamento meccanico biologico purché sia garantita l’igienizzazione del rifiuto tramite operazioni di bioessiccazione o biostabilizzazione, ovvero avviati presso impianti di sterilizzazione o, infine, direttamente in discarica senza alcun trattamento preliminare, previo eventuale inserimento dei sacchetti in appositi *big-bags*. In tutti gli altri casi, i rifiuti indifferenziati continuano ad essere gestiti e trattati secondo le modalità consuete, applicando le precauzioni necessarie ad evitarne la manipolazione per garantire la sicurezza degli operatori coinvolti nella raccolta dei rifiuti urbani.

Il Consiglio del Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente ha posto, inoltre, l’accento su alcune problematiche nella gestione dei rifiuti (difficoltà organizzative e logistiche di garantire il regolare svolgimento dei servizi) determinate dall’emergenza connessa dall’infezione da virus SARS-Cov-2 e sui possibili ambiti di intervento.

In tale particolare situazione, le Amministrazioni locali hanno fatto ricorso allo strumento dell’ordinanza contingibile e urgente prevista dall’articolo 191 del d.lgs. n. 152 del 2006 per disciplinare forme speciali di gestione dei rifiuti sul proprio territorio.

Al fine di consentire un corretto utilizzo di questo strumento e indirizzare le politiche locali, il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare – Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi<sup>4</sup> è intervenuto a supporto di questa situazione emergenziale e con la circolare prot. n. 22276 del 30 marzo 2020 e ha fornito alle amministrazioni locali precise indicazioni nel caso di utilizzo dello strumento dell’ordinanza contingibile e urgente al fine di

<sup>3</sup> Codice EER 200301 Rifiuti urbani non differenziati.

<sup>4</sup> Con il decreto legge 1 marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, l’articolo 2, comma 1, ha previsto la ridenominazione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare in Ministero per la transizione ecologica.

superare le criticità del sistema, nonché per consentire agli impianti la gestione di eventuali sovraccarichi.

Entrando più nello specifico, la circolare ministeriale ha indicato come il regime derogatorio alla norma vigente, temporalmente circoscritto alla durata dell'emergenza, possa essere attivato per «superare questo momento di forte criticità del sistema e consentire agli impianti la gestione di eventuali sovraccarichi» in ordine a: capacità di stoccaggio, deposito temporaneo, deposito presso i centri di raccolta comunali, impianti di incenerimento e smaltimento in discarica.

Per incrementare la capacità di stoccaggio degli impianti, la procedura è stata ricondotta alla presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività – Scia ai sensi dell'articolo 19 della L. n. 241/1990, accompagnata da una relazione a firma di un tecnico abilitato, in quanto tale atto «rappresenta la modalità maggiormente semplificata che l'ordinamento italiano conosce per rilasciare titoli abilitativi».

È stato, inoltre, ritenuto che la procedura prefigurata dall'ordinanza possa essere quella della Scia anche nel caso delle discariche, laddove sia necessario prevedere la modifica temporanea dell'autorizzazione per consentire il conferimento degli scarti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani privi di possibili destinazioni alternative al fine di garantire la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani.

Per quanto attiene, invece, al deposito temporaneo di rifiuti, tramite ordinanza ex articolo 191 del d.lgs n. 152 del 2006, le Regioni potrebbero consentire un quantitativo massimo doppio di quello individuato dall'articolo 183, comma 1, lettera bb), punto 2, con un limite temporale massimo non superiore a 18 mesi, mentre per il deposito di rifiuti presso i centri di raccolta comunali un aumento della capacità di stoccaggio fino ad un massimo del 20%, con un limite temporale fino al doppio di quello usualmente consentito,

Il Ministero, infine, ha disposto che le Regioni possano far ricorso alle ordinanze al fine di autorizzare gli impianti di incenerimento a raggiungere la capacità termica massima valutata in sede di autorizzazione.

Va evidenziato, tuttavia, che ancor prima della data di emissione della circolare, già numerose ordinanze regionali erano state adottate ricorrendo alle medesime deroghe.

Risulta utile ricordare anche la circolare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. 5982/RIN del 22/04/2016 che ha fornito chiarimenti interpretativi in ordine alla disciplina delle ordinanze contingibili e

urgenti in materia ambientale, in cui sono stati ampiamente analizzati, tra l'altro, i contenuti e i requisiti formali dei provvedimenti, nonché i presupposti per la loro adozione e la durata temporale.

Le indicazioni fornite alle Regioni con la circolare prot. n. 22276 del 30 marzo 2020 in combinato disposto con gli articoli 113 *"Rinvio di scadenze adempimenti relativi a comunicazioni sui rifiuti"* e 113-bis *"Proroghe e sospensioni di termini per adempimenti in materia ambientale"*<sup>5</sup> e 103 *"Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza"* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 20, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, hanno consentito al sistema di gestione dei rifiuti nazionale di reggere agli effetti della pandemia.

L'impianto normativo messo in campo ha sostanzialmente risposto alle esigenze specificamente collegate all'emergenza sanitaria, nonostante le difficoltà riscontrate nell'impossibilità di inviare i rifiuti prodotti verso gli altri Stati membri, anche in seguito alla scelta autonoma di alcuni impianti esteri di adottare misure restrittive per il principio di precauzione. In ordine a questa circostanza si segnala la Comunicazione C(2020) 1897 adottata dalla Commissione il 23 marzo sulla *"Implementazione dei "corridoi verdi" nell'ambito delle Linee-guida per le misure di gestione delle frontiere finalizzate a proteggere la salute ed assicurare la disponibilità di beni e servizi essenziali"*, con la quale si invitavano gli Stati membri ad applicare le Linee-guida per la gestione delle frontiere per tutti i trasporti di merci intra-UE, specificando che i principi relativi al trasporto di beni si applicano *mutatis mutandis* alle spedizioni di rifiuti nell'ambito del Regolamento (CE) n. 1013/2006.

Un ulteriore aspetto che è stato affrontato durante l'emergenza COVID-19 riguarda la classificazione e la corretta gestione, smaltimento compreso, dei rifiuti da DPI – dispositivi di protezione individuale usati (mascherine e guanti). Sul punto l'ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale il 16 maggio 2020 ha pubblicato il rapporto *"I rifiuti costituiti da DPI usati"*, nel quale ha fornito le indicazioni sul corretto smaltimento dei DPI in base alla diversa tipologia di utenza e di attività che li ha generati. Nel documento, si chiarisce che le indicazioni sono state individuate nella fase di *lockdown* per la gestione dei rifiuti prodotti dalle utenze domestiche e dalle utenze produttive e commerciali i cui rifiuti sono assimilati agli urbani.

---

<sup>5</sup> Articolo, poi, abrogato dall'art. 228-bis, comma 1, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 11

Nella c.d. "Fase 2" dell'emergenza, le stesse indicazioni hanno potuto trovare applicazione anche per le ulteriori utenze produttive e commerciali, i cui rifiuti sono assimilati agli urbani.

Per le utenze i cui rifiuti non sono assimilati, l'attribuzione del codice è in capo al produttore secondo la procedura di classificazione illustrata nel suindicato rapporto dell'Istituto e le modalità gestionali dovranno essere valutate sulla base delle caratteristiche dei rifiuti medesimi. Inoltre, ISPRA ha ribadito che per le utenze sanitarie si applica quanto disposto dal d.P.R. n. 254 del 2003, che individua la corretta codificazione dei rifiuti sia ai fini della classificazione che per le relative modalità di gestione.

L'ISPRA, infine, ha individuato anche una stima di massima della potenziale produzione di rifiuti di DPI nell'arco del 2020. La stima condotta ha indicato che la produzione complessiva di rifiuti derivanti dall'utilizzo di mascherine e guanti, «fino alla fine del 2020, sarebbe quindi approssimativamente ricompresa tra le 160.000 e le 440.000 tonnellate, con un valore medio di 300.000 tonnellate».

### **3. Gestione rifiuti e economia circolare ai tempi del COVID-19.**

«Nulla si crea e nulla si distrugge, tutto si trasforma». Così il chimico *Lavoisier*, già nel lontano XVIII secolo, aveva anticipato i principi dell'economia circolare. Il sistema economico lineare tradizionale basato sullo schema "estrarre-produrre-usare-gettare" non è più valido e attuale. Nel caso dei rifiuti, infatti, l'approccio da adottare deve essere quello del recupero, del riciclo e del riutilizzo, o della trasformazione in energia.

Il COVID-19 ha rappresentato sicuramente una lezione per l'economia circolare dalla quale sono emersi già moltissimi spunti di miglioramento, semplificazione, armonizzazione, abrogazione delle procedure e delle azioni finora condotte e messe in campo.

Nel corso della gestione della pandemia, con le ripercussioni sul mondo dei rifiuti precedentemente descritte, è stato portato a termine il recepimento della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, avvenuto con il D.Lgs. n. 116 del 3 settembre 2020.

Questo recepimento ha rivoluzionato le prospettive della gestione dei rifiuti sempre più indirizzata verso un'economia di tipo circolare. Il modello scelto è dettato dalla consapevolezza che le materie prime sono quantitativamente limitate e, pertanto, è necessario ridurre il prelievo dall'ambiente naturale prediligendo lo sfruttamento dei beni e dei materiali già presenti nel ciclo economico e produttivo. Il nuovo approccio dinamico alla gestione dei rifiuti, in

stretta connessione con la scienza e la tecnologia, ha come obiettivo principale il miglioramento della qualità dell'ambiente. L'utilizzo sostenibile delle risorse è dunque un elemento essenziale per la transizione verso un modello economico circolare. Infatti, un'amministrazione efficiente dei rifiuti permette di ottenere benefici sia dal punto di vista economico che ambientale e una corretta gestione degli stessi contribuisce a garantire un livello sempre più elevato del benessere della popolazione.

Occorre segnalare che nessuno livello di governo, europeo o nazionale ha stabilito di introdurre una definizione di economia circolare, ma ci si è solo concentrati nello stabilire che questo modello deve essere la vera rivoluzione del sistema produttivo europeo.

Né le direttive europee né la normativa italiana di settore recano specifiche indicazioni al riguardo. È possibile tuttavia rintracciare una definizione di economia circolare in un allegato del decreto del Ministero dello sviluppo economico dell'11 giugno 2020 finalizzato alla riconversione dei processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare con finanziamenti per 210 milioni di euro. Nell'allegato n. 2 del citato D.M. si legge che «per economia circolare si intende un modello economico in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile, e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo».

La definizione è generica e non vincolante, ma conferma che l'economia circolare è strettamente connessa con i rifiuti e con la necessità di trasformarli e gestirli come una risorsa.

Per comprendere concretamente cosa si intenda per economia circolare, lo stesso decreto ministeriale risulta di aiuto attraverso le indicazioni fornite per accedere ai finanziamenti<sup>6</sup> per le attività di ricerca industriale e sviluppo industriale che contribuiscono all'introduzione di modelli innovativi finalizzati alla riconversione produttiva delle attività economiche.

Come detto, nell'ambito della gestione dei rifiuti il sistema impiantistico italiano ha retto all'impatto con l'emergenza COVID-19, ma nel contempo le carenze endemiche del sistema sono risultate ancora più palesi.

Sul punto Utilitalia – la Federazione delle imprese dei servizi pubblici nei settori acqua, ambiente ed energia – ha curato uno studio dal quale è emerso che le

---

<sup>6</sup> U. BARELLI, *Dai rifiuti la transizione verso l'economia circolare*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2 novembre 2020.

abitudini dei cittadini non sono mutate in tempo di COVID-19<sup>7</sup>. I cittadini hanno proseguito ad effettuare correttamente la raccolta differenziata, anche se è stata registrata una riduzione nella produzione di tutti quei rifiuti che venivano prodotti dalle attività commerciali e industriali e dal comparto del turismo a causa delle chiusure imposte dal Governo per fronteggiare la pandemia.

La temporanea chiusura delle frontiere da parte degli altri Paesi europei all'importazione dei rifiuti dall'Italia, in particolare per alcune filiere, ha inoltre evidenziato le carenze del sistema impiantistico italiano e ha determinato la necessità di spingere con maggior vigore verso la transizione circolare. Per una corretta gestione dei rifiuti, infatti, è risultato essenziale rafforzare il sistema impiantistico, con l'obiettivo di renderlo più resiliente e pronto ad affrontare le emergenze, ma soprattutto in grado di gestire in modo efficace la quotidianità. Uno spunto importante per risolvere questa criticità lo ha fornito il recepimento delle direttive comunitarie, attraverso l'attuazione dell'articolo 16, della legge 4 ottobre 2019, n. 117. Il d.lgs. n. 116 del 2020 che ha recepito la Direttiva 851/2018/UE, ha infatti riformato la normativa in materia di pianificazione dei rifiuti istituendo con l'articolo 198-*bis*<sup>8</sup> la pianificazione nazionale e anche con efficacia conformativa della pianificazione regionale. L'articolo prevede l'adozione entro il primo trimestre dell'anno 2022, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Programma nazionale di gestione dei rifiuti.

In attesa che sia definito il Programma nazionale di gestione dei rifiuti, e prendendo spunto dalle analisi effettuate da Utilitalia e da Assoambiente, si stima che per adeguare l'infrastruttura impiantistica è necessario mettere in campo investimenti che oscillano tra i 7 e i 10 miliardi di euro – che consentono di migliorare le performance italiane in termini di economia circolare e nel contempo creare occupazione. A tal fine, nel Piano nazionale di ripresa e di resilienza – approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 13 gennaio 2021 – è

---

<sup>7</sup> L. ATERINI, *COVID-19, una lezione per l'economia circolare: Italia non autosufficiente nella gestione rifiuti*, in [www.greenreport.it](http://www.greenreport.it).

<sup>8</sup> D.lgs. n. 152 del 2006, articolo 198-*bis* comma 3, lett. d) "i criteri generali per l'individuazione di macroaree, definite tramite accordi tra Regioni ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, che consentano la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità, anche relativamente agli impianti di recupero, in coordinamento con quanto previsto all'articolo 195, comma 1, lettera f)", .....f) "l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti, che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero ..., i relativi fabbisogni impiantistici da soddisfare..." g) l'individuazione di flussi omogenei di rifiuti funzionali e strategici per l'economia circolare e di misure che ne possano promuovere ulteriormente il loro riciclo".

stato previsto un impegno economico pari a 1,5 miliardi per la valorizzazione e la chiusura del ciclo integrato dei rifiuti. A causa dell'ulteriore crisi, che ha colpito il nostro Paese, questa volta legata alla politica, il Piano ha subito un piccolo arresto, ed è ancora in attesa di essere inviato alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per acquisirne le valutazioni.

Questo nuovo scenario che si è delineato con la pandemia, oltre alle criticità sin'ora evidenziate, ha consentito anche di mettere a fuoco le prossime strategie ambientali da mettere in campo.

L'aggiornamento delle tecnologie, la maturata consapevolezza che gli impianti di rifiuti non rappresentano il problema, ma la soluzione, in quanto sono necessari a contribuire a migliorare la vita dei cittadini, sono spunti importanti. A questi aspetti, certamente, vanno affiancate politiche che puntino a disciplinare l'*end of waste* per altre tipologie di rifiuti. L'*end of waste*, infatti, è un tassello indispensabile per la valorizzazione dei rifiuti e può dare un contributo allo sviluppo del settore del riciclo. Più decreti di approvazione di *end of waste* vengono emanati, più facilmente i materiali possono essere reintrodotti sul mercato e sostituire le materie prime, più la società del riciclo e del recupero può consentire la riduzione di risorse naturali e materie prime, nonché ridurre la quantità di rifiuti destinati allo smaltimento.

Tali scelte, infatti, consentiranno lo sviluppo di progettazioni ecosostenibili, ponendo al centro la filiera del riciclo e creando un sistema virtuoso in grado di coinvolgere tutte le fasi della gestione del rifiuto.

Un'altra strategia su cui puntare è la definizione di regole comuni unitamente alla necessità di adottare un maggior numero di criteri minimi ambientali. L'adozione di questi criteri, infatti, consente la loro applicazione sistematica ed omogenea consentendo, quindi, il diffondersi di tecnologie ambientali e l'immissione in commercio di prodotti ambientalmente preferibili. Inoltre, tali scelte producono un effetto leva sul mercato in quanto inducono gli operatori meno virtuosi ad adeguarsi alle nuove richieste della pubblica amministrazione. Peraltro, l'articolo 34 del d.lgs. n. 34 del 2016, recante i criteri di sostenibilità energetica e ambientale, ha reso obbligatoria l'applicazione dei criteri minimi ambientali da parte di tutte le stazioni appaltanti. Tale obbligo garantisce che la politica nazionale sia incisiva non solo per la riduzione degli impatti ambientali, ma soprattutto sia finalizzata a promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili.

Altre misure che possono contribuire a raggiungere l'obiettivo di economia circolare e, quindi, la sostenibilità dei prodotti, dei processi e dei consumi

possono essere la maggior promozione dell'etichettatura ambientale<sup>9</sup>; la previsione di forme di sostegno per le imprese che puntino sulla promozione della durabilità e riparabilità dei prodotti; il contrasto contro l'utilizzo di sostanze che destano preoccupazione nei materiali riciclati nei prodotti in essi contenuti.

#### 4. Conclusioni.

La pandemia ha impattato duramente sul settore della gestione rifiuti che si è dimostrato comunque resiliente, assorbendo tutte le criticità emerse e garantendo l'operatività delle diverse fasi di raccolta, trattamento e riciclo. L'emergenza ha evidenziato, tuttavia, carenze di dotazione impiantistica e l'esigenza di sviluppare nuove tecnologie di riciclo, soprattutto per specifiche tipologie di rifiuti. In questa ulteriore fase, provocata dal perdurare della pandemia, l'Italia si trova ad affrontare sfide determinanti per il futuro che vanno dalla decarbonizzazione alla transizione verde, dove un ruolo sempre più centrale lo avrà la circolarità nella gestione dei rifiuti.

La Commissione europea ha adottato il piano d'azione per l'economia circolare, uno dei principali elementi del *Green Deal* europeo, il nuovo programma per la crescita sostenibile in Europa. Le misure individuate riguardano l'intero ciclo di vita dei prodotti per rendere l'economia più adatta a un futuro verde, a rafforzarne la competitività proteggendo l'ambiente,

Il *Green Deal* europeo prevede una «strategia concertata per un'economia climaticamente neutra, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. L'estensione dell'economia circolare dai precursori agli operatori economici tradizionali contribuirà in modo significativo al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050 e alla dissociazione della crescita economica dall'uso delle risorse, garantendo nel contempo la competitività a lungo termine dell'UE senza lasciare indietro nessuno»<sup>10</sup>.

La gestione dei rifiuti in epoca COVID-19 deve necessariamente guardare al futuro, l'urgenza di affrontare la sfida del presente ha come obiettivo il raggiungimento di risultati chiari e tangibili a breve e medio termine, ma con una prospettiva di cambiamento a lungo termine.

«Con l'aumento della quantità di rifiuti riciclati, occorrerà promuovere un impiego più consistente dei materiali generati dal riciclo dei rifiuti, rafforzando il

---

<sup>9</sup> L'etichettatura ambientale contraddistingue i prodotti e servizi che sono caratterizzati da un ridotto impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 11 marzo 2020.

ricorso a prodotti e beni riciclati negli acquisti pubblici verdi (GPP) e introducendo l'obbligo, per determinati prodotti, di un contenuto minimo di riciclato, anticipando le azioni previste dal nuovo Piano europeo sull'economia circolare. Per gli operatori della gestione e riciclo dei rifiuti la priorità nei mesi di emergenza e nei successivi è stata quella di garantire il ritiro dei rifiuti su tutto il territorio nazionale e continuare ad avviarli a riciclo cercando di evitare la saturazione degli impianti e la crisi del sistema generata dal calo della domanda di materiale riciclato e, soprattutto durante il *lockdown*, dalla riduzione dell'operatività dei settori applicativi a valle»<sup>11</sup>.

Il primo aspetto da affrontare è sicuramente la necessità di gestire al meglio l'enorme quantità di rifiuti derivanti dall'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale.

Secondo il rapporto della Commissione Ecomafie, in Italia da maggio a dicembre 2020 sono finiti nella spazzatura circa trecentomila tonnellate di guanti e mascherine usate. Un quantitativo tale da dare il via ad una serie di idee sul riciclo.

C'è poi il nodo della raccolta delle mascherine. Come detto, finora sono state per la maggior parte raccolte come rifiuto indifferenziato. L'obiettivo è attivare circuito dedicato di raccolta per rifiuti di mascherine e guanti che possano essere raccolti separatamente e avviati a recupero.

Dall'Australia alla Francia, passando per l'Italia, in tutto il mondo si cerca di capire come recuperare i dispositivi usa e getta che rischiano di produrre gravi danni all'ambiente.

Il progetto, tutto italiano, sviluppato dall'ENEA – Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico, prevede la promozione di una filiera circolare dalla produzione al riciclo, anche per contenere il rischio di abbandono nell'ambiente. Il progetto, che in modalità pilota sarà avviato nelle aree di Bergamo e Brescia prevede la realizzazione di filtri mono-uso di un solo materiale da inserire in mascherine fisse, lavabili e riutilizzabili; punti di raccolta in luoghi di passaggio (come supermercati o farmacie) e per gli utenti virtuosi dei sistemi di ricompensa in caso di corretto riciclaggio.

Nel Regno Unito hanno ideato gli *Zero Waste Boxes* per raccogliere e riciclare, mascherine e guanti usati. I dispositivi usati vengono raccolti in categorie in base alle caratteristiche e alla composizione del materiale e, se necessario, miscelati

---

<sup>11</sup> L'Italia del Riciclo 2020 – realizzato da Fondazione per lo sviluppo sostenibile FISE UNICIRCULAR, Unione Imprese Economia Circolare.

con altre plastiche. Il materiale che ne deriva è fuso in *pellet* riciclato per essere utilizzato per la fabbricazione di nuovi prodotti.

Una *start-up* francese sta conducendo un progetto pilota a Châtelleraut. Il protocollo prevede che le mascherine, una volta raccolte, vengano tenute in "quarantena" e poi irradiate con raggi ultravioletti per la decontaminazione, una volta trattate ne ricavano prodotti utili contro l'epidemia, come visiere protettive oppure degli apri-porta per evitare contatti diretti con le maniglie.

In Australia si è scelta una strada diversa. I numeri sul consumo mondiale di mascherine hanno spinto i ricercatori del *Royal Melbourne Institute of Technology* a esplorare la possibilità di riciclare le mascherine mescolandole con altri materiali di scarto in applicazioni di edilizia civile, in particolare la realizzazione di strade. I ricercatori hanno sviluppato il materiale combinando mascherine triturate e calcestruzzo demolito. Lo studio, pubblicato sulla rivista *Science of the Total Environment*, mostra che il materiale per costruire un km di strada a due corsie utilizzerebbe 3 milioni di mascherine, prevenendo la discarica di 93 tonnellate di rifiuti.

Nel panorama attuale l'idea risolutiva deve necessariamente essere quella di applicare i principi dell'economia circolare all'emergenza COVID-19, per sviluppare le soluzioni intelligenti e sostenibili di cui abbiamo bisogno. Per raggiungere questi obiettivi sarà necessaria un'azione da parte di tutti, dai decisori politici ai cittadini, passando per i settori dell'economia, sarà necessario investire in tecnologie rispettose dell'ambiente; sostenere l'industria per innovare e lavorare con partner internazionali per migliorare gli standard ambientali globali.

La circolarità è un elemento essenziale di una trasformazione più ampia dell'industria, passo fondamentale verso la neutralità climatica e la competitività a lungo termine.